

PRIVATIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES CONCESIONARIAS DE LOS AEROPUERTOS DE MADRID-BARAJAS Y DE BARCELONA- EL PRAT

1.- INTRODUCCIÓN

El Consejo Consultivo de Privatizaciones (“CCP”) fue creado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, en el que se establecen las Bases del Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado, con el objetivo de reforzar el sistema de garantías en los procesos de privatizaciones.

Su función principal es la de informar “sobre todas las operaciones concretas de privatización que los Agentes Gestores deben someter a su consideración y al objeto de que por el mismo se dictamine ... si el proceso de privatización y la propuesta concreta de venta se acomoda a los principios de **publicidad, transparencia y libre concurrencia**”. Asimismo, el CCP también “informará sobre cuantas cuestiones le sean planteadas por el Gobierno, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos o los Agentes Gestores durante el desarrollo del proceso de privatizaciones”.

En el Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de julio de 2011 por el que se autoriza la creación de las sociedades concesionarias de los aeropuertos de Madrid/Barajas y Barcelona-El Prat y su posterior enajenación, “*se designa como Agente gestor de este proceso de privatización a Aena Aeropuertos SA que ajustará sus actuaciones a lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996. En consecuencia tras la aprobación del presente Acuerdo se elevará de forma inmediata la documentación necesaria al*

Consejo Consultivo de Privatizaciones a los efectos previstos en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1996.”

El Consejo Consultivo de Privatizaciones ha examinado el Expediente-Propuesta en el que, en su condición de Agente Gestor del proceso de privatización, Aena Aeropuertos, S.A. le solicita la emisión de dictamen sobre la venta del 90,05% del capital de las Sociedades “Concesionaria del Aeropuerto de Madrid-Barajas, S.A.” y “Concesionaria del Aeropuerto de Barcelona-El Prat, S.A.”

Aena Aeropuertos, S.A. es una filial 100% de la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (“Aena”), mientras que las dos Sociedades Concesionarias son filiales 100% de Aena Aeropuertos, S.A.

2.- ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS DE VENTA.

2.1.- Dentro del Título II del Real Decreto-ley 13/2010 de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, se incluye el capítulo I “Modernización del sistema aeroportuario”. En este capítulo se contempla la constitución de la sociedad mercantil Aena Aeropuertos, S.A., con el fin de asumir la gestión de los aeropuertos que hasta la fecha había venido gestionando la Entidad Pública Empresarial AENA.

Dicha sociedad mercantil fue creada por el Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2011 y tiene atribuida la gestión de la Red Aeroportuaria, permaneciendo la gestión de la navegación aérea en la Entidad Pública Empresarial Aena.

2.2.- El mencionado Real Decreto-ley 13/2010 también contempla la entrada del capital privado en Aena Aeropuertos, S.A., hasta un límite del 49%.

2.3.- Igualmente, el Real Decreto-ley 13/2010 preveía la gestión individualizada de los aeropuertos mediante dos fórmulas alternativas: “a) *Un contrato de concesión de servicios aeroportuarios, en el que el concesionario asuma la gestión del aeropuerto a su propio riesgo y ventura, o b) La creación de sociedades filiales, a las que se les aplicará el mismo régimen jurídico previsto para la sociedad Aena Aeropuertos, S.A.*”

2.4.- De manera simultánea a la creación y puesta en funcionamiento de la nueva sociedad mercantil, la Entidad Pública Empresarial Aena inició la contratación de los diferentes “asesores” que participan en el proceso. En estos concursos se optó por un sistema de convocatoria universal para aquellos candidatos que cumplan unos mínimos requisitos y un sistema de selección que consiste en la adjudicación a la mejor oferta económica entre aquellas ofertas que obtengan una puntuación que esté por encima de la establecida con carácter previo en el baremo “técnico”.

2.5.- El 17 de febrero de 2011 se aprobó poner en marcha los concursos para la selección de un **asesor estratégico** y un **asesor jurídico**. El 21 de febrero de 2011 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de la licitación del “*servicio de asistencia técnica para el asesoramiento estratégico en el desarrollo e implantación del nuevo modelo de gestión aeroportuaria*”, y el 22 de febrero de 2011 el anuncio de la licitación del “*servicio de asistencia jurídica a la entidad pública empresarial Aena en el proceso de transformación previsto en el R.D. Ley 13/2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*”.

2.6.- El 14 de marzo se cerró el plazo de presentación de propuestas en ambas concursos y, finalmente, el 30 de marzo de 2011 se eligió como asesor estratégico a AT Kearney, S.A. y el 6 de abril de 2011 a Cuatrecasas, Gonçalves Pereira, S.L.P. como asesor legal.

2.7.- El 11 de mayo de 2011 se acuerda iniciar el concurso para contratar los servicios de **banco de inversión** en los procesos de privatización en marcha, publicándose en el BOE el 13 de mayo el anuncio para la contratación de los “*servicios de banca de inversión en el desarrollo e implantación del nuevo modelo de gestión aeroportuaria*”. La fecha límite para la presentación de ofertas se fijó en el 2 de junio de 2011 y el 20 de junio de

2011 se anunció la contratación de The Royal Bank of Scotland plc, Sucursal en España como banco de inversión.

2.8.- El 13 de junio de 2011 se acuerda licitar los servicios para la selección de un **valorador independiente** del asesor estratégico y del banco de inversión, publicándose en el BOE del 15 de junio de 2011 el anuncio del concurso para contratar los servicios de valoración. El 30 de junio de 2011 se estableció como fecha límite para la presentación de ofertas y el 18 de julio de 2011 se anuncia la contratación de AFI Consultores de las Administraciones Públicas en colaboración con Roland Berger como valoradores.

2.9.- El 15 de julio de 2011 el Consejo de Ministros autorizó la creación de las sociedades concesionarias de los aeropuertos de Madrid-Barajas y de Barcelona-El Prat. En este mismo Acuerdo se designa Agente Gestor de este proceso a Aena Aeropuertos, S.A. acordándose que ajuste sus actuaciones a lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, lo que supone la solicitud de informe al CCP y que *“una vez se disponga del informe del Consejo Consultivo será elevado al Consejo de Ministros para que autorice a Aena Aeropuertos SA, a iniciar el proceso de licitación”* del 90,05% del capital de ambas sociedades.

2.10.- El mismo día, 15 de julio, el Consejo de Ministros también aprobó el Acuerdo por el que se autoriza a la Entidad Pública Empresarial Aena la venta de hasta un máximo del 49% del capital social de Aena Aeropuertos, S.A. Este Acuerdo considera que *“al no encontrarnos ante ninguno de los Agentes Gestores del proceso de privatización mencionado en el apartado séptimo del mencionado Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, por el que se establecieron las Bases del Programa de Modernización del Sector Público Empresarial, se designa a la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea Agente gestor de la privatización que se*

ajustará en el desarrollo de la operación a los procedimientos previstos en el citado Acuerdo”.

No obstante, en este caso se deja abierto el diseño de la operación, estableciéndose que *“dicha enajenación podrá efectuarse en un único tramo o en tramos sucesivos, y por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo 175 de la citada Ley 33/2003”*¹.

2.11.- Tras la creación de las sociedades concesionarias de Madrid-Barajas y de Barcelona-El Prat, cada una de ellas suscribirá el contrato de concesión del correspondiente aeropuerto. En estos contratos se establecen las condiciones que regirán durante el periodo concesional que abarcará veinte años, prorrogable por otros cinco años en determinadas circunstancias.

“El objeto del Contrato de Concesión, que se desarrollará a riesgo y ventura de la Sociedad Concesionaria, es la gestión por parte de dicha Sociedad” del correspondiente aeropuerto, mediante: “prestación de todos los servicios aeroportuarios, incluidos los del tránsito aéreo del aeródromo; la explotación, administración, promoción, conservación, mantenimiento, y, en su caso, adecuación, reforma y modernización de la Infraestructura Aeroportuaria; la financiación de las actividades anteriores”.

De este modo, “la Sociedad Concesionaria asumirá a todos los efectos la condición de Gestor Aeroportuario” y “tendrá derecho a explotar la Infraestructura Aeroportuaria y a percibir la remuneración que proceda como contraprestación por su actividad”.

Por su parte, la Sociedad Concesionaria deberá abonar un canon inicial, que “se determinará a través del procedimiento de Licitación para la selección del Socio Privado”, y un canon anual que “consistirá en una cantidad variable

¹ El Acuerdo de Consejo de Ministros se refiere a la Ley 33/2003 de 3 de diciembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

en función de la facturación de la Sociedad Concesionaria, con un canon mínimo anual asegurado”.

2.12.- En lo que se refiere al procedimiento de licitación para la selección del socio privado se establecen dos fases.

El objetivo de la FASE I sería poner en conocimiento de cualquier operador económico la existencia del Procedimiento de Licitación y proceder a evaluar la solvencia técnica y económica de los solicitantes. Para ello, tendrán que acreditar que gestionan o tienen en balance unos activos que superan una determinada cantidad y que alguno de los socios del consorcio cuente con experiencia en gestionar aeropuertos o terminales de aeropuertos con un tráfico total que supere una determinada cantidad de pasajeros al año. Este socio deberá contar con una participación mínima en el consorcio.

A la FASE II accederán aquellos candidatos que hayan acreditado su solvencia técnica y económica y, previa aceptación del acuerdo de confidencialidad, accederán a la Documentación del Proceso de Verificación. Las ofertas presentadas por los licitadores constarán de una propuesta económica, consistente en el canon inicial que no podrá ser inferior a un mínimo, y de una propuesta técnica, que incluye diversos aspectos como los planes de negocio, de explotación, de gestión medioambiental, de transición o de inversiones. La selección de la mejor oferta se realizará en base a un baremo preestablecido.

El socio privado seleccionado accederá a través de las correspondientes ampliaciones de capital al control del 90,05% de cada una de las Sociedades Concesionarias.

2.13.- Con fecha 19 de julio de 2011 el Consejo Consultivo de Privatizaciones recibe de Aena Aeropuertos, S.A. la solicitud de emisión de dictamen en relación con las fases ya ejecutadas y con el diseño de las licitaciones de los Aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat.

2.14.- Desde diciembre de 2010, tras la aprobación del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, el CCP ha mantenido tanto con la Entidad Pública Empresarial Aena como más tarde con Aena Aeropuertos, S.A. reuniones informativas periódicas sobre el estado de la operación de privatización y las previsiones existentes. Asimismo, el CCP ha atendido a diversas consultas realizadas por la Entidad Pública Empresarial Aena y por Aena Aeropuertos, S.A. orientándoles sobre temas concretos con la finalidad de contribuir a la mayor adecuación a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia. Este intenso intercambio de información previo a la solicitud de dictamen ha permitido al CCP conocer mejor los detalles de la operación lo que, sin duda, ha facilitado la agilización de la emisión del mismo.

3.- CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES DEL CCP

A) CONSIDERACIONES PREVIAS

3.1.- Sobre la colaboración de AENA con el CCP

Tal y como se ha descrito en el apartado 2, desde la aprobación del mencionado Real Decreto-ley 13/2010 ha existido un contacto fluido entre el CCP y AENA.

El CCP considera que estos contactos o consultas intermedias revisten gran interés y utilidad para ambas partes. Desde el punto de vista del CCP son útiles porque le permiten obtener un mayor conocimiento de la operación con anterioridad a la recepción del expediente, lo que facilita y acelera la posterior emisión del dictamen. Además, en aquellos casos en los que las recomendaciones iniciales del CCP se tendrán en cuenta se evita su tratamiento adicional en el dictamen final. En esta operación concreta el CCP desea hacer constar que realiza una valoración muy positiva de la colaboración que, de forma regular, se ha mantenido tanto con la Entidad Pública Empresarial Aena como con Aena Aeropuertos S.A.

Por su parte, al Agente Gestor estos contactos y consultas previos le permiten contar con la opinión del CCP sobre aspectos concretos de la operación, no en la fase final de ejecución, sino antes de iniciarla o durante el transcurso de algunas fases intermedias. Hay que recordar, en todo caso, que la labor del CCP es consultiva y que, por lo tanto, sus opiniones no vinculan a los Agentes Gestores.

3.2.- Sobre la solicitud de dictamen del CCP

En el apartado 2.9. ya se destacó que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2011 designa a Aena Aeropuertos, S.A. como Agente Gestor de este proceso de privatización a los efectos de ajustar sus actuaciones a lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de junio de 1996.

Cumpliendo con este mandato del Consejo de Ministros, Aena Aeropuertos S.A. ha solicitado la emisión del presente dictamen por parte del CCP. En todo caso, de manera previa y prácticamente desde la aprobación del citado Real Decreto-ley 13/2010, tanto la Entidad Pública Empresarial Aena como Aena Aeropuertos S.A mostraron su disposición a someter la operación a la emisión de dictamen del CCP y actuaron para facilitar dicha tarea.

El CCP considera que esta decisión contribuye a impulsar la transparencia del conjunto de la operación y es coherente con la vocación de globalidad que preside el Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de junio de 1996, en el sentido de someter a su dictamen las privatizaciones del Sector Público.

3.3.- Sobre el contenido del presente dictamen

Este dictamen se refiere tanto a las fases del proceso de privatización realizadas hasta la fecha, como al diseño de aquellas partes todavía no ejecutadas, que principalmente se contiene en los pliegos de licitación de los Aeropuertos de Madrid-Barajas y de Barcelona-El Prat y en los correspondientes contratos de concesión.

Por tanto, todavía no se conoce una información tan importante como los informes de valoración realizados por el valorador independiente, el número de competidores, las ofertas presentadas ni los licitadores finalmente elegidos.

Por ello, de conformidad con el procedimiento seguido en otras privatizaciones y con objeto de contribuir a incrementar la transparencia, el CCP solicita que, con posterioridad a la emisión del presente dictamen, Aena Aeropuertos S.A. le siga remitiendo la información oportuna sobre las diferentes fases que se vayan desarrollando y estima que el Agente Gestor debería proceder a solicitar la emisión de un nuevo dictamen en el momento en que se conozcan las propuestas de adjudicación de los mencionados dos aeropuertos y antes de que se tome la decisión definitiva por parte del órgano correspondiente.

B) CONSIDERACIONES SOBRE LA SELECCIÓN DE LOS “ASESORES”

3.4.- Utilización de la convocatoria universal

Para convocar a los candidatos a los puestos de “asesores” se han utilizado diferentes métodos. El CCP se ha mostrado siempre partidario del sistema utilizado en la presente operación, es decir, el de “*convocatoria universal*”, debido a que presenta las máximas ventajas en los campos de la concurrencia y publicidad.

Sin embargo, este sistema puede tener algunas posibles desventajas. Entre ellas podemos citar: las grandes diferencias que pueden existir en los perfiles de los candidatos que se presentan, lo que puede dificultar la

comparación de sus ofertas; los mayores costes de organización y de análisis de las ofertas presentadas; la necesidad de especificar con mayor extensión y detalle las funciones a realizar, etc.

Para mitigar estos inconvenientes cabe exigir unos requisitos previos transparentes y no discriminatorios que los candidatos tendrían que superar para poder presentarse (entre ellos el de experiencia previa en puestos similares en operaciones del sector). La fijación de estos requisitos previos puede plantear también alguna dificultad debido a que, si son demasiado laxos, no cumplirían su objetivo, puesto que prácticamente permitirían la presentación de un gran número de candidatos y, por el contrario, si son demasiado exigentes, supondrían un importante obstáculo para la concurrencia.

En anteriores dictámenes el CCP ha considerado que un número mínimo de participantes que se situara en el entorno de la decena se podría considerar suficiente para que existiese una concurrencia adecuada.

En el caso de los cuatro concursos realizados en esta operación el resultado conseguido con la fijación de los requisitos mínimos ha sido altamente satisfactorio, ya que el número de participantes se ha situado en el citado umbral o lo ha superado, con la excepción de la elección de valorador. Así, el número de ofertas presentadas ha ascendido a 14 en el concurso de asesor legal, a 12 en el caso de asesor estratégico, a 9 en el caso del banco de inversión y a 5 en el del valorador.

Por ello, el CCP valora muy positivamente tanto la utilización de la convocatoria universal para la selección de asesores como la fijación de los requisitos mínimos para participar en ellos que ha realizado el Agente Gestor en esta operación.

3.5.- Sobre el sistema de valoración de las ofertas recibidas

El CCP ha recomendado a lo largo de sus dictámenes que el criterio de la propuesta económica tenga una importancia preponderante en la valoración de las ofertas recibidas. Las razones que sustentan esta recomendación son: a) por una parte, que constituye un criterio fácilmente cuantificable, que permite, por tanto, realizar comparaciones objetivas, lo que se traduce en una mayor transparencia de las decisiones adoptadas; y b) por otra parte, incentiva la competencia en precios entre los candidatos a asesores.

En función de lo anterior, en aquellos casos en los que la selección se realiza de acuerdo con un baremo en el que la oferta económica se emplea como un criterio más, el CCP ha recomendado incrementar su ponderación para que tenga una importancia decisiva.

El sistema que el CCP ha recomendado regularmente como el más adecuado es aquel en el que la selección se base en dos fases. En la primera se valorarían todos aquellos aspectos técnicos y cualitativos de las ofertas distintos del precio (que permanecería en un sobre cerrado sin conocimiento de los evaluadores); y solamente pasarían a la siguiente fase aquellos que alcanzaran una puntuación mínima determinada previamente que garantizase el cumplimiento de la “calidad” exigida para la operación. En la segunda fase se elegiría al ganador entre los que hubiesen superado la fase anterior, atendiendo entonces únicamente a la oferta económica. El CCP considera que este sistema garantiza la objetividad y transparencia de la decisión, al mismo tiempo que sirve para asegurar que la oferta elegida cumple con unos determinados requisitos de “calidad”.

Este sistema ha sido el utilizado por el Agente Gestor para la selección de todos sus asesores, por lo que el CCP hace constar asimismo su opinión favorable al sistema empleado para valorar las ofertas debido a su objetividad y transparencia y a los incentivos que genera sobre la competencia en precios entre los distintos candidatos.

3.6.- Sobre el grado de formalización y la publicidad.

En todos los procesos destinados a la selección de los asesores el Agente Gestor ha realizado un esfuerzo considerable en la redacción de los pliegos de la licitación, en los que se detallaron de forma minuciosa los requisitos mínimos que los potenciales candidatos deberían cumplir y el sistema concreto con el que sus propuestas serán evaluadas, así como otros aspectos importantes, tales como posibles incompatibilidades, responsabilidades de los asesores, funciones a desempeñar, grado de colaboración en las distintas tareas entre asesores, etc.

Asimismo, los anuncios de las convocatorias de los concursos se han publicado en el BOE, en el Diario Oficial de la Unión Europea, en la prensa, y en la página web del Agente Gestor, con lo que se ha dado satisfacción al criterio de publicidad.

3.7.- Separación de funciones entre los asesores

El CCP ha mostrado siempre su preocupación sobre los posibles conflictos de intereses a los que se podrían enfrentar los asesores cuando acumulan diversas funciones en una misma operación. Por esta razón, una de sus recomendaciones más reiteradas en este campo ha sido y es que se separe la función de valorar la empresa en venta del resto de funciones del banco de inversión o del asesor estratégico o, en su caso, que adicionalmente a la valoración que elabore el banco de inversión se realice otro informe por una entidad independiente.

Este último caso es el que nos encontramos en esta operación ya que, además del informe de valoración que ha realizado el banco de inversión, el

Agente Gestor ha procedido a contratar a otra entidad para que realice otro informe de valoración, que tendría que estar preparado en septiembre de 2011.

Asimismo, dada la complejidad de la reestructuración de la división aeroportuaria de AENA y las importantes decisiones a adoptar en cuanto al diseño, tiempos, etc. AENA ha optado por contar con un “asesor estratégico” independiente del banco de inversión.

Esta decisión se ajusta también a las recomendaciones del CCP, que la considera particularmente justificada en una operación de la envergadura y complejidad de la actual debido a que muchas de las decisiones sobre su diseño que se vayan adoptando afectarían al trabajo a desarrollar por el banco de inversión, con la potencial aparición de conflictos de interés.

3.8.- Ofertas anormalmente bajas y precios máximos.

En los procesos de selección de asesores se ha fijado precios máximos y ha establecido un procedimiento por el que se podría determinar que una oferta se considerase como “anormalmente baja” (*“aquellas ofertas que sean inferiores al 20% del valor medio de las proposiciones económicas correspondientes a las ofertas que hayan superado la puntuación de calidad técnica mínima exigida”*).

Desde el punto de vista práctico la incidencia de estas normas parece haber sido baja en el desenvolvimiento de los concursos. Así, por un lado, la fijación de precios máximos parece que no ha jugado un papel desincentivador de la concurrencia que, como se ha dicho, ha sido elevada y, por otro lado, la incidencia de la regla sobre ofertas anormalmente bajas ha sido muy reducida, ya que sólo en uno de los concursos se han declarado como anormalmente bajas a dos ofertas entre las 11 que habían superado la puntuación técnica exigida.

No obstante, a pesar de su baja incidencia práctica, el CCP considera que, con carácter general habría que prestar especial atención a la inclusión de este tipo de prácticas en los procesos de selección.

En el caso de las ofertas anormalmente bajas habría que considerar que se aplican a candidatos que ya han superado unos requisitos mínimos para poder licitar y que la oferta que han presentado ha obtenido más puntuación que la mínima exigida en su parte técnica. Por tanto, son candidatos que ofrecen ciertas garantías sobre la “calidad” del trabajo que podrían desarrollar. Por ello, el CCP se muestra partidario de que en futuras convocatorias se tienda a prescindir de este tipo de cláusulas o que, en todo caso, se incremente el umbral del 20% y de que se aplique de manera automática eliminando toda discrecionalidad en esta decisión.

Aunque parece que este no ha sido el caso en los concursos celebrados, el Consejo también llama la atención a que la combinación de la existencia de un precio máximo, conjuntamente con la existencia de una cláusula de ofertas anormalmente bajas, podría dar lugar a que los concurrentes coordinasen implícitamente sus proposiciones económicas, lo que generaría una posible reducción de la competencia efectiva vía precios.

3.9.- Tratamiento de posibles incompatibilidades y conflictos de interés.

Finalmente, habría que resaltar que se ha prestado especial atención en los diferentes pliegos de las convocatorias para contratar asesores a un aspecto al que el CCP ha dedicado gran importancia, como es el del tratamiento de las incompatibilidades y el surgimiento de potenciales conflictos de interés sobrevenidos. Esto se ha reflejado en los pliegos de condiciones convocando los concursos de asesor jurídico, estratégico y de banco de inversión.

C) SOBRE EL DISEÑO DE LA LICITACIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE MADRID-BARAJAS Y DE BARCELONA-EL PRAT.

3.10.- Sobre el diseño genérico y la publicidad del proceso.

En opinión del Consejo, el procedimiento elegido de crear primero las sociedades concesionarias, otorgarles el contrato de concesión mientras que Aena Aeropuertos S.A. mantiene el 100% del capital de dichas empresas y, posteriormente, mediante ampliaciones de capital, traspasar el control del 90,05% del capital al socio privado, se adapta a los principios de transparencia y concurrencia. Entre otras razones permite que todos los licitadores conozcan claramente en igualdad de condiciones cuáles son las características de la concesión por la que van a optar y el contrato de concesión vigente.

Asimismo, la publicidad prevista para la convocatoria, que implica la publicación de los pliegos en el BOE es satisfactoria, incluyendo el alcance de la misma que resalta el carácter abierto de la convocatoria. Así, los pliegos establecen que el objetivo de la llamada Fase I *“es poner en conocimiento de cualquier operador económico la existencia del Procedimiento de licitación con la finalidad de que puedan expresar, en los plazos y forma establecidos, su interés en participar en el mismo.”*

3.11.- Sobre el sistema para la admisión de candidatos.

Los aspirantes a la concesión de cualquiera de los dos aeropuertos deberán presentar una solicitud de participación en la que acrediten su solvencia técnica y económica en la forma de cumplir con los requisitos establecidos por Aena Aeropuertos, S.A.

En concreto, para acreditar la solvencia económica se establece que las empresas que se presenten individualmente, o las agrupaciones de empresas, deberán gestionar o tener en balance unos activos que superen una determinada cantidad. Del mismo modo, para acreditar la solvencia técnica se establece que el socio del consorcio con experiencia en gestión aeroportuaria tendrá que contar con un mínimo de participación en dicho consorcio y deberá gestionar aeropuertos o terminales de aeropuertos con un tráfico total que supere una determinada cantidad de pasajeros al año.

El Consejo comprende las razones que llevan a imponer este tipo de requisitos para poder participar, pero llama la atención sobre los posibles efectos limitativos que dicha limitación podría tener sobre la concurrencia. En esta ocasión, y de acuerdo a los estudios suministrados a este Consejo por Aena Aeropuertos, S.A., parece que los requisitos no deberían ser un obstáculo significativo para que la presente operación cuente con una concurrencia adecuada.

Por otro lado, y en distintas partes de los pliegos, se hace, a veces, referencia a la solvencia técnica y financiera y, a veces, a la solvencia técnica, profesional, financiera y económica. Se recomienda que se aclare el significado de los términos para evitar posibles ambigüedades.

Asimismo, el Consejo recomienda dejar más clara la redacción de los pliegos en el sentido de que la decisión de Aena Aeropuertos S.A. de permitir presentarse a los candidatos se basará exclusivamente en los criterios objetivos que previamente se han fijado.

3.12.- Sobre la fijación de un pago inicial mínimo y de cánones anuales mínimos

Tal como se recoge en la descripción del proceso, se han fijado unos cánones iniciales mínimos para los Aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat. Esta decisión tiene gran relevancia, sobre todo desde el punto de vista de la concurrencia. En caso de que dichos cánones iniciales fuesen excesivamente elevados podría disminuir la concurrencia desde un primer momento reduciendo las presiones competitivas sobre el resto de candidatos.

Para la fijación de estos cánones iniciales mínimos se ha tenido en cuenta el Informe de Valoración realizado en julio de 2011 por el banco de inversión seleccionado por AENA. Por las razones comentadas en el apartado 3.7, se considera que para tomar esta decisión hubiera sido positivo contar también con el Informe de valoración que realizarán las entidades seleccionadas específicamente para dicha tarea. Esto no fue posible debido a que en ese momento se estaba desarrollando también el proceso para seleccionar al valorador independiente.

Por otra parte, las sociedades concesionarias tendrán que pagar un canon anual calculado como un porcentaje sobre su facturación siempre que se superen unos mínimos. En caso contrario abonarán el mínimo. Este sistema genera una asimetría, ya que cuando la evolución sea positiva la empresa concesionaria tendrá que pagar un canon mayor y, por el contrario, cuando la evolución sea desfavorable tendría que seguir pagando el canon mínimo. En caso de que este mínimo fuese elevado ello podría incrementar el riesgo de la concesión y, por tanto, reducir las ofertas y/o el número de participantes. Por ello, la fijación de este tipo de canon mínimo anual merece el mismo comentario incluido en los dos párrafos anteriores.

3.13.- Sobre el sistema para valorar las ofertas presentadas y elegir a los adjudicatarios

Una vez acreditada la solvencia técnica y económica en la Fase I los aspirantes accederían a la Fase II y, previa firma del correspondiente acuerdo de confidencialidad, los candidatos tendrán acceso a la Documentación del Proceso de Verificación antes de proceder a la presentación de las ofertas.

Estas ofertas constarán de una propuesta “económica”, que contendría el canon inicial a abonar por el socio privado, y una propuesta “técnica”, que incluiría otros aspectos de la oferta, como los planes de negocio, de explotación, de gestión medioambiental, de transición y de inversiones. Estas propuestas irían en sobres separados no abriéndose la propuesta económica hasta que se haya valorado la propuesta técnica.

La valoración de las propuestas se prevé que se realizará de acuerdo con un baremo en el que ponderaría tanto la propuesta económica como cada uno de los aspectos de la propuesta técnica. El adjudicatario será el que obtenga una puntuación total máxima.

El CCP comprende que pueden existir razones para utilizar este tipo de sistema, que, por otra parte ha sido ampliamente utilizado en diferentes tipos de licitaciones. No obstante, valora que el sistema utilizado en la selección de asesores, consistente en exigir un mínimo de puntos en la parte técnica y después proceder a seleccionar al adjudicatario teniendo en cuenta la propuesta económica únicamente entre los que han superado la parte técnica, presenta ventajas desde el punto de vista de la objetividad y transparencia, al mismo tiempo que incentiva la competencia en precios.

3.14.- Sobre la ponderación de la propuesta económica y la regla para asignar puntos

En todo caso, si se utiliza el tipo de sistema de valoración de las ofertas propuesto, el Consejo recomienda que el criterio de la propuesta económica tenga una influencia preponderante en el conjunto de los criterios, con el fin de incrementar la objetividad y transparencia en la decisión adoptada, así como para incentivar la competencia en precio entre los licitadores.

En el sistema de valoración de las ofertas propuesto por Aena Aeropuertos, S.A., la oferta económica es el criterio individual con mayor ponderación en el baremo. Aun así, el Consejo recomendaría incrementar en algún grado la ponderación de este criterio.

Asimismo, el CCP recomienda que el tipo de regla que se utilice para otorgar puntos a las propuestas económicas sirva para marcar diferencias entre los diferentes candidatos, evitando, por el contrario, reglas que tiendan a aproximar los puntos que se asignan a las diferentes propuestas recibidas.

3.15.- Sobre la publicidad de las ponderaciones en el baremo y las reglas para asignar puntos

En relación con las ponderaciones del baremo y las reglas concretas que se tendrán en cuenta para asignar puntos en cada criterio del baremo, el Consejo ha recomendado siempre que se aprueben al comienzo del proceso de licitación, como ocurre en este caso, aunque ha reconocido la existencia ventajas e inconvenientes en el hecho de ponerlas en conocimiento de los licitadores en el caso de procesos de privatización.

Por ello, el CCP recomienda que, en este caso concreto, se analicen estas ventajas e inconvenientes y que, en su caso, se estudien algunas posibles medidas intermedias, como hacer público una ordenación de los

criterios de valoración en función de su importancia en el baremo, pero sin incluir su ponderación exacta.

3.16.- Sobre la elaboración por parte del “asesor” de un informe sobre la selección de los adjudicatarios.

El CCP ha recomendado, que con el objeto de incrementar la transparencia del proceso y de la decisión final, el asesor del Agente Gestor (en este caso el asesor estratégico o el banco de inversión) elabore un informe en el que manifieste su opinión sobre la valoración de las ofertas presentadas por los licitadores y sobre la decisión de selección de los adjudicatarios.

3.17.- Sobre la necesidad de especificar el concepto de “facturación”

El canon anual que deberán pagar las empresas concesionarias es una cantidad variable que en el contrato de concesión queda fijada como un porcentaje de la “facturación” de la sociedad concesionaria, existiendo un mínimo asegurado.

Asimismo, en el contrato de concesión se barajan diferentes conceptos de “ingresos” aplicables a diferentes circunstancias. Por ello, y dada la importancia que la “facturación” tiene en la determinación de dicho canon anual, se recomienda que este término quede definido de una manera precisa y libre de ambigüedades en el apartado 3 de los Contratos de Concesión dedicado a “definiciones”, en el que por otra parte quedan definidos diferentes tipos de “ingresos”.

D) SOBRE LA VENTA DE HASTA UN 49% DEL CAPITAL DE AENA

3.18.- Como se ha comentado en el apartado 2, el 15 de julio de 2011 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se autoriza a la Entidad Pública Empresarial AENA a vender hasta un 49% del capital de AENA AEROPUERTOS S.A. A estos efectos, el Consejo de Ministros designa a la Entidad Pública Empresarial Aena como Agente Gestor del proceso de privatización y le insta a que se ajuste a los procedimientos establecidos en el citado Acuerdo de 28 de junio de 1996.

Asimismo, el Consejo de Ministros deja abierto tanto el procedimiento de venta como su realización en uno o varios tramos. Estas decisiones no han sido tomadas en el momento de la emisión del presente dictamen y, por ello, el Consejo Consultivo de Privatizaciones no puede emitir su opinión al respecto.

Sobre este proceso el CCP emitirá el oportuno dictamen cuando el correspondiente Agente Gestor, en este caso la Entidad Pública Empresarial Aena, solicite su dictamen a los efectos previstos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996.

4.- CONCLUSIONES

El Consejo Consultivo de Privatizaciones considera que, tanto en las fases ejecutadas hasta la fecha de emisión del dictamen en relación con la privatización de Aena Aeropuertos, S. A. así como en el diseño contenido en los pliegos de licitación y en los contratos de concesión de los aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, se cumplen los requisitos de publicidad, transparencia y concurrencia por los que tiene que velar el Consejo Consultivo de Privatizaciones.

El CCP entiende que con este dictamen se ha cumplido el requisito necesario para que Aena Aeropuertos, S.A. inicie los procesos de licitación, previa autorización del Consejo de Ministros.

Por otra parte, solicita al Agente Gestor que siga remitiendo a este Consejo la información que se vaya derivando de las fases que se ejecuten con posterioridad a la emisión de este dictamen, a la vez que entiende de conformidad con el procedimiento seguido en otras privatizaciones, que el Agente Gestor deberá solicitar la emisión de nuevo dictamen en el momento en que se conozcan las propuestas de adjudicación y antes de que se tome la decisión definitiva por parte del órgano correspondiente.

Por último, como se ha indicado en el punto 3.18, la Entidad Pública Empresarial Aena ha sido nombrada Agente Gestor en el proceso de privatización de hasta el 49% de Aena Aeropuertos, S.A., a los efectos previstos por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996. Sobre este proceso, el CCP emitirá el oportuno dictamen cuando la citada Entidad Pública Empresarial lo solicite.

26 de Julio de 2011